Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

34 236

Implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 6 mei 2015 en het nader rapport d.d. 18 juni 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 maart 2015, no. 2015000439, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315), met memorie van toelichting.

Het voorstel dient tot implementatie van richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (hierna: de richtlijn). Die richtlijn heeft tot doel ervoor te zorgen dat slachtoffers van strafbare feiten passende informatie, ondersteuning en bescherming krijgen en aan de strafprocedure kunnen deelnemen.[2]

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel naar de Tweede Kamer te zenden, maar acht een aanvulling van de toelichting en ten aanzien van enkele punten aanpassing van het voorstel, wenselijk. De Afdeling maakt opmerkingen over de wijze van implementeren van enkele verplichtingen voortvloeiend uit het recht op bescherming van het slachtoffer tijdens het strafrechtelijk onderzoek. Implementatie door

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
[2] Artikel 1, eerste lid richtlijn.

kst-34236-4
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

middel van OM-aanwijzingen verzekert naar het oordeel van de Afdeling niet dat de verplichtingen uit de richtlijn afdoende zijn gewaarborgd.
De Afdeling merkt voorts onder meer op dat in de toelichting onvoldoende wordt belicht hoe met de belangen van het kind bij de implementatie rekening wordt gehouden.
Ten aanzien van de implementatie van de rechten van het slachtoffer op informatie over zijn zaak, merkt de Afdeling op dat die rechten niet op alle punten afdoende worden geïmplementeerd.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 maart 2015, nr. 2015000439, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 mei 2015, no. W03.15.0068/II, bied ik U hierbij aan.

1. Implementatie van het recht op bescherming van slachtoffers tijdens het strafrechtelijk onderzoek

In artikel 20 van de richtlijn staat dat de lidstaten ervoor zorgen dat de ondervraging van het slachtoffer geen onnodige vertraging oploopt (onder a), het aantal ondervragingen tot het minimum wordt beperkt (b), en ondervraging alleen plaatsvindt als dat strikt noodzakelijk is (b). Voorts dragen de lidstaten er zorg voor dat medische onderzoeken tot een minimum worden beperkt en alleen worden uitgevoerd indien dat strikt noodzakelijk is met het oog op de strafprocedure (d).[3]

a. Implementatie door middel van OM-aanwijzing

Ten aanzien van de implementatie wordt in de toelichting opgemerkt dat: «De noodzaak van regelgeving ten aanzien van de onder a, b en d genoemde onderwerpen (.) afhankelijk [is] van de herziening van de OM-aanwijzingen die aanhangig is. Indien de bovengenoemde elementen niet meer worden opgenomen in de nieuwe OM-aanwijzingen, dan kan overwogen worden om deze op te nemen in de algemene maatregel van bestuur of de hierop te baseren ministeriële regeling op grond van artikel 51aa, derde lid, onder c, Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv).»[4]

De Afdeling maakt hieruit op dat implementatie van deze verplichtingen mogelijk plaats vindt door middel van vastlegging in een OM-aanwijzing.

i. De Afdeling merkt op dat een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is.[5] *Hoewel aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen, is de keuzevrijheid van de lidstaten in vorm en middelen beperkt. Omzetting moet geschieden in dwingende bepalingen van intern recht*[6] *die de daadwerkelijke uitvoering van de richtlijn kunnen verzekeren. Eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard naar goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd, kunnen niet worden beschouwd als een juiste uitvoering van de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting.*[7] *Implementatie van de bepalingen door middel van algemeen verbindende voorschriften is daarmee in het*

---

[3] Volledigheidshalve: implementatie van onderdeel c geschiedt door middel van artikel 51c Sv.
[4] Toelichting, Onderdelen van de richtlijn met implicaties voor de Nederlandse regelgeving, Beschermingsmaatregelen, paragraaf 2.12.
[5] Artikel 288 VWEU.
[6] Hof van Justitie EU 25 mei 1982, nr. 96/81, r.o.12.
[7] Hof van Justitie EU 25 mei 1982, nr. 96/81, r.o.12.

algemeen aangewezen.[8] *In de aanwijzingen voor de regelgeving wordt dat dan ook als uitgangspunt gehanteerd.*[9] *De Afdeling wijst erop dat een OM-aanwijzing geen algemeen verbindend voorschrift betreft, zoals ook door de Hoge Raad is overwogen.*[10]

Daarom staat naar het oordeel van de Afdeling niet vast dat via OM-aanwijzingen de implementatie van de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn afdoende is gewaarborgd.

ii. Ondervraging van het slachtoffer
De Afdeling wijst er in het bijzonder op dat in de toelichting omtrent de verplichtingen volgend uit artikel 20 onder a en b van de richtlijn wordt verwezen naar de OM-aanwijzing slachtofferzorg. Behalve dat dit niet blijkt uit de transponeringstabel, merkt de Afdeling hierover op dat thans in de betreffende OM-aanwijzing is opgenomen: «De politie neemt op zorgvuldige wijze de aangifte van een slachtoffer op.»[11] *Dat is inhoudelijk onvoldoende om te kunnen worden aangemerkt als implementatie van de in artikel 20 neergelegde verplichtingen.*

iii. Beperken medische onderzoeken
Ten aanzien van de implementatie van het beperken van medische onderzoeken (artikel 20, onder d, richtlijn) wordt in de toelichting verwezen naar de OM-aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik.[12]

De Afdeling merkt op dat de uit de richtlijn voortvloeiende verplichting echter niet beperkt is tot slachtoffers van seksueel misbruik. In dit opzicht is de implementatie te beperkt.

iv. Conclusie
De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de implementatie van de bovengenoemde onderdelen en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Het horen van het slachtoffer als getuige

De verplichtingen die ten aanzien van de ondervragingen voortvloeien uit artikel 20 van de richtlijn zijn niet beperkt tot ondervragingen door openbaar ministerie of politie. In de toelichting wordt echter geen aandacht besteed aan het horen van het slachtoffer als getuige door de rechter en de rechter-commissaris en de gevolgen die de uit de richtlijn ten aanzien van de lidstaten voortvloeiende verplichtingen hierop hebben.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

---

[8] Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 december 2012 terzake Implementatie van de richtlijn 2011/93/EU van het Europees parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (PbEU L 335). Kamerstukken II 2012/13, 33 580, nr. 4 (zaak W03.12.0474/II) blz. 2 e.v.

[9] Zie ar 328: «Onder implementatie wordt in dit hoofdstuk verstaan: de uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen in het nationale recht door middel van het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften.»

[10] Hoge Raad 26 april 2011, ECLI:NL:HR:BP1275, r.o. 2.5 en Hoge Raad 22 februari 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA4894, r.o. 4.2.

[11] Aanwijzing slachtofferzorg, opsporing onder 1.

[12] Toelichting, Onderdelen van de richtlijn met implicaties voor de Nederlandse regelgeving, Beschermingsmaatregelen, paragraaf 2.12.

1. Implementatie van het recht op bescherming van slachtoffers tijdens het strafrechtelijk onderzoek

Naar het oordeel van de Afdeling staat niet vast dat via OM-aanwijzingen de implementatie van de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn afdoende is gewaarborgd.
Ik stel voor om de Europese richtlijn 2012/29 te implementeren in algemeen verbindende voorschriften en niet door middel van OM-aanwijzingen. Mijn standpunt dat implementatie van Europese richtlijnen door OM-aanwijzingen op zichzelf genomen mogelijk is, behoeft dan ook in het kader van de onderhavige richtlijn geen verdere bespreking.
In de memorie van toelichting is uiteengezet dat de implementatie van de richtlijn 2012/29/EU door middel van formele wetgeving, algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen wordt vormgegeven. Voor zover er elementen van de richtlijn zijn die implementatie behoeven en die geen onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel, noch van de hierop te baseren gedelegeerde voorschriften, zal ik deze onderwerpen alsnog in de regelgeving opnemen. Dit betekent dat ik de onderwerpen die genoemd worden in artikel 20, onder a), b) en d) expliciet zal opnemen in de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 51aa, derde lid, onder c. Op deze wijze wordt tevens gevolg gegeven aan het advies van de Afdeling (onder ii en iii) ter zake van de inhoudelijke volledigheid van de implementatie van de genoemde punten in artikel 20, onder a), b) en d) van de richtlijn. Verder neem ik het advies van de Afdeling over om aandacht te besteden aan de verplichtingen die uit artikel 20 van de richtlijn voortvloeien ten aanzien van het horen van het slachtoffer als getuige door de rechter en de rechter-commissaris. Ook deze aspecten zal ik opnemen in de bedoelde algemene maatregel van bestuur. Ik heb de memorie van toelichting op de genoemde punten aangepast.

2. Belangen van het kind

In artikel 1 van de richtlijn worden de doelstellingen van de richtlijn omschreven. Anders dan in het Kaderbesluit[13] dat door deze richtlijn wordt vervangen, wordt in de richtlijn specifiek aandacht besteed aan de belangen van het kind. Zo wordt in het tweede lid van artikel 1 bepaald dat, wanneer het slachtoffer een kind is, de lidstaten ervoor zorgen dat bij de toepassing van deze richtlijn de belangen van het kind op de eerste plaats komen en per geval worden beoordeeld. Een kindvriendelijke aanpak prevaleert «waarbij voldoende rekening wordt gehouden met de leeftijd, het ontwikkelingsniveau, de meningen, behoeften en zorgen van het kind». Het kind en, in voorkomend geval, de ouders of andere wettelijke vertegenwoordigers, »worden geïnformeerd over alle maatregelen en rechten die specifiek verband houden met het kind».
In de toelichting noch in de transponeringstabel[14] wordt ingegaan op de implementatie van de uit deze bepaling voortvloeiende verplichtingen.

De Afdeling wijst er daarbij op dat de belangen van het kind bij de uitoefening van verschillende rechten uit de richtlijn aan de orde kunnen zijn. Zo is dit bijvoorbeeld het geval bij de rechten voortvloeiend uit artikel 4 van de richtlijn (recht op informatie bij het eerste contact met een

---

[13] Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, 2001/220/JBZ.

[14] In de tabel staan de artikelen weergegeven betreffende een correcte bejegening van het slachtoffer (51aa, eerste lid in het wetsvoorstel (thans opgenomen in artikel 51a, tweede lid, Sv) en art. 288a, tweede lid, Sv). Volledigheidshalve merkt de Afdeling op dat de memorie van toelichting bij invoering van die bepaling niets inhoudt over de specifieke belangen van het kind.

bevoegde autoriteit). In de toelichting bij dit artikel wordt echter evenmin aandacht besteed aan het verstrekken van informatie over maatregelen en rechten die specifiek verband houden met het kind.

De Afdeling adviseert in de toelichting en de transponeringstabel inzichtelijk te maken hoe de verplichtingen uit artikel 1, tweede lid worden geïmplementeerd en voorts bij de implementatie van de rechten uit de verschillende artikelen uit de richtlijn toe te lichten hoe hierbij de belangen van het kind in ogenschouw zijn genomen.

2. Belangen van het kind

De Afdeling heeft geadviseerd inzichtelijk te maken hoe de verplichtingen uit artikel 1, tweede lid, van de richtlijn worden geïmplementeerd en bij de implementatie van de rechten uit de verschillende artikelen uit de richtlijn toe te lichten hoe hierbij de belangen van het kind in ogenschouw zijn genomen.
Het bedoelde tweede lid kent drie onderdelen:
– Ten eerste moeten de lidstaten ervoor zorgen dat bij de toepassing van deze richtlijn, de belangen van het kind op de eerste plaats komen en per geval worden beoordeeld;
– Ten tweede moet een kindvriendelijke aanpak prevaleren, waarbij voldoende rekening wordt gehouden met de leeftijd, het ontwikkelingsniveau, de meningen, behoeften en zorgen van het kind;
– Tot slot moeten het kind en, in voorkomend geval, de drager van de ouderlijke verantwoordelijkheid of andere wettelijke vertegenwoordiger worden geïnformeerd over alle maatregelen en rechten die specifiek verband houden met het kind.

Deze onderwerpen vat ik op als een instructienorm voor de overheidsdiensten en overheidsfunctionarissen ten aanzien van de wijze waarop zij zich dienen te gedragen bij de bejegening van slachtoffers. In paragraaf 1 van de memorie van toelichting zette ik uiteen dat rechten waarop slachtoffers zich in de loop van het strafproces kunnen beroepen, in beginsel worden opgenomen in het Wetboek van Strafvordering. Onderwerpen die geen processuele gevolgen hebben kunnen in een andere wet of in gedelegeerde regelgeving worden opgenomen, bijvoorbeeld in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Het gaat hier in de eerste plaats om «instructienormen» voor het openbaar ministerie, de politie of een andere overheidsorganisatie.
De twee eerstgenoemde onderdelen zijn open geformuleerde normen, die gericht zijn op het gedrag van de overheidsfunctionarissen. Deze normen betreffen de bejegening van minderjarige slachtoffers in concrete situaties. Het zal van geval tot geval verschillen hoe het betreffende kind met het oog op zijn belangen moet worden bejegend. Ik vind het van groot belang dat politieambtenaren, medewerkers van het openbaar ministerie, vertegenwoordigers van de rechterlijke macht en andere overheidsfunctionarissen die met minderjarige slachtoffers in aanraking komen, zich bewust zijn van de specifieke aandacht die een minderjarig slachtoffer behoeft, gezien zijn leeftijd, zijn ontwikkelingsniveau en zijn behoeften en gezien de aard van het delict. Dit bewustzijn kan niet alleen en slechts ten dele door regelgeving worden gerealiseerd, maar moet voorts ook op andere wijze worden versterkt. In het kader van het implementatietraject «Recht doen aan slachtoffers» wordt een opleidingsmodule ontwikkeld voor functionarissen van de ketenorganisaties die een rol spelen in de uitvoering van het slachtofferbeleid, zoals de politie en het openbaar ministerie. Binnen deze module zal bijzondere aandacht worden besteed aan de behoeften van minderjarige slachtoffers, hun rechten en specifieke maatregelen die voor hen beschikbaar zijn, en aan de bejegening van minderjarige slachtoffers.

Het genoemde derde onderdeel zal worden opgenomen in de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven voorschriften op grond van artikel 51aa, derde lid, onder c. Teneinde zeker te stellen dat deze gedelegeerde wetgeving voorschriften omvat die ertoe leiden dat het kind of zijn wettelijke vertegenwoordiger worden geïnformeerd over alle maatregelen en rechten die specifiek verband houden met het kind, heb ik artikel 51aa aangevuld met een vierde lid. Ook de memorie van toelichting heb ik op dit punt aangepast.
Naast de algemene bepaling in artikel 2, eerste lid, bevat de richtlijn enkele specifieke bepalingen ten aanzien van rechten van minderjarige slachtoffers. De memorie van toelichting heb ik ter zake aangevuld.

3. Recht op informatie over zijn zaak

In artikel 6 van de richtlijn is het «recht op informatie over zijn zaak» opgenomen.[15] *Aan de lidstaten wordt opgedragen er zorg voor te dragen slachtoffers te informeren over hun rechten om bepaalde informatie te ontvangen en om de betreffende informatie op verzoek aan het slachtoffer te verstrekken. Artikel 6 van de richtlijn wordt geïmplementeerd door middel van voorgesteld artikel 51ac Sv.*
Het eerste lid van artikel 6 van de richtlijn bepaalt dat het slachtoffer wordt geïnformeerd over zijn recht om informatie te ontvangen over:
a) *een beslissing om het onderzoek niet voort te zetten of te beëindigen of de dader niet te vervolgen;*
b) *het tijdstip en de plaats van de terechtzitting en de aard van het aan de dader ten laste gelegde.*
Het tweede lid bepaalt dat het slachtoffer, «overeenkomstig de rol van het slachtoffer in het toepasselijke strafrechtsstelsel», in kennis wordt gesteld van zijn recht om informatie te ontvangen over:
a) *elke eindbeslissing in een strafzaak;*
b) *informatie waardoor het slachtoffer de stand kan kennen van de strafprocedure.*

Het in kennis stellen en verstrekken van de informatie zoals opgenomen in het eerste lid, geldt derhalve ten aanzien van alle slachtoffers zoals gedefinieerd in de richtlijn.[16] *In het tweede lid zijn de rechten van het slachtoffer afhankelijk van zijn rol in het toepasselijke strafrechtstelsel.*

In het derde lid van artikel 6 van de richtlijn wordt voorgeschreven dat de informatie over de beslissing om het onderzoek niet voort te zetten of te beëindigen (artikel 6, eerste lid onder a) en elke eindbeslissing in een strafzaak (artikel 6, tweede lid, onder a) de motivering of een korte samenvatting van de motivering van de betrokken beslissing omvat.

---

[15] Dat onderscheidt zich van artikel 4 van de richtlijn dat gaat over het verstrekken van informatie teneinde het slachtoffer in staat te stellen toegang te hebben tot de in de richtlijn opgenomen rechten als bescherming, vertolking en vertaling, herstelrechtvoorzieningen en schadevergoeding.

[16] In de richtlijn wordt onder slachtoffer verstaan:
«i) een natuurlijke persoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit schade, met inbegrip van lichamelijke, geestelijke of emotionele schade of economisch nadeel, heeft geleden;
ii) familieleden van een persoon wiens overlijden rechtstreeks veroorzaakt is door een strafbaar feit en die schade hebben geleden als gevolg van het overlijden van die persoon».
Onder familieleden worden verstaan: «de echtgenoot, de persoon die met het slachtoffer in een vaste intieme relatie, in een gemeenschappelijk huishouden en duurzaam en ononderbroken samenwoont, de bloedverwanten in rechte lijn, de broers en zussen, en de personen die van het slachtoffer afhankelijk zijn» (artikel 2, eerste lid onder a respectievelijk b, van de richtlijn).

a. Een beslissing om het onderzoek niet voort te zetten of te beëindigen of de dader niet te vervolgen (6, eerste lid, onder a)

De verplichting uit artikel 6, eerste lid, onder a jo. derde lid richtlijn wordt geïmplementeerd door middel van voorgesteld artikel 51ac, eerste lid onder a en b, jo. derde lid, Sv. Het derde lid van voorgesteld artikel 51ac Sv houdt echter onder meer in: «De mededelingen betreffende de informatie (...) omvatten naast de beslissing ten minste de motivering of een samenvatting van de motivering van de betrokken beslissing, indien en voor zover de wet tot motivering verplicht.»

Van het verstrekken van een motivering of een korte samenvatting van de motivering van de betrokken beslissing kan echter volgens artikel 6 derde lid van de richtlijn slechts worden afgezien indien er sprake is van «een door een jury uitgesproken beslissing of een beslissing waarvan de motivering vertrouwelijk is, in welke gevallen de motivering krachtens het nationale recht niet behoeft te worden verstrekt.»

Het is de Afdeling niet duidelijk waarom de beperking «indien en voor zover de wet tot motivering verplicht» in het wetsvoorstel is opgenomen. Deze formulering komt niet overeen met de uitzonderingssituaties die in derde lid van artikel 6 worden genoemd. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

b. Het recht op informatie over het tijdstip en de plaats van de terechtzitting (6, eerste lid, onder b)

Het recht op informatie over het tijdstip en de plaats van de terechtzitting[17] *wordt geïmplementeerd door middel van voorgesteld artikel 51ac, eerste lid onder f, jo. tweede lid, Sv. In het voorgestelde artikel 51ac Sv wordt onder meer bepaald dat de officier van justitie aan het slachtoffer mededeling doet van de plaats, de datum en het tijdstip van de terechtzitting. Deze mededeling is daarmee beperkt tot de eerste aanleg. Artikel 6 van de richtlijn is echter niet beperkt tot de eerste aanleg. Dit wordt onderstreept door overweging 31 van de richtlijn waarin staat dat het recht op informatie over het tijdstip en de plaats van de terechtzitting ook van toepassing is in beroep.*[18]

i. Hoger beroep

Ten aanzien van de zaak in hoger beroep geldt naar huidig recht dat de advocaat-generaal de benadeelde partij die zich in eerste aanleg heeft gevoegd, schriftelijk de dag mededeelt waarop de zaak op de terechtzitting zal worden behandeld.[19] *Indien het slachtoffer of de nabestaande in eerste aanleg gebruik heeft gemaakt van het spreekrecht, doet de advocaat-generaal hem schriftelijk mededeling van de datum en het*

[17] Artikel 6, eerste lid, onder b van de richtlijn.

[18] Overweging 31 van de richtlijn luidt: «Het recht op informatie over het tijdstip en de plaats van een terechtzitting dat voortvloeit uit de aangifte van een tegen het slachtoffer gepleegd strafbaar feit, moet ook van toepassing zijn op de informatie over het tijdstip en de plaats van een zitting die verband houdt met een beroep dat is ingesteld tegen een uitspraak in de zaak.»

[19] Artikel 413, tweede lid, Sv luidt: «Heeft de benadeelde partij zich in eerste aanleg in het geding gevoegd, dan doet de advocaat-generaal haar den dag schriftelijk mededelen waarop de zaak op de terechtzitting zal worden behandeld.»

tijdstip waarop de zaak op de terechtzitting wordt behandeld.[20] *Voor slachtoffers die zich niet hebben gevoegd en die geen gebruik hebben gemaakt van hun spreekrecht is een dergelijke bepaling niet opgenomen. Voor een dergelijke beperking biedt de richtlijn geen aanknopingspunt. Het wetsvoorstel brengt hierin geen wijziging.*

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

ii. Cassatie

Het wetsvoorstel voorziet niet in een bepaling waarin het slachtoffer wordt geïnformeerd over een zitting in cassatie. Overeenkomstig de strekking van artikel 6 van de richtlijn in samenhang met overweging 31 van de richtlijn dat spreekt over «een beroep» dat is ingesteld tegen «een uitspraak» in een zaak, ziet het recht op informatie over het tijdstip en de plaats van de terechtzitting, ook op zittingen in cassatie.

Hoewel de Afdeling zich ervan bewust is dat de procedure in cassatie in feite voornamelijk schriftelijk is, vinden in cassatie wel zittingen plaats, al zijn deze over het algemeen weinig inhoudelijk.[21] *In cassatie geldt dat na het verstrijken van de termijn voor het indienen van cassatiemiddelen een zaak in cassatie in behandeling wordt genomen op een openbare terechtzitting van de enkelvoudige kamer van de Hoge Raad.*[22] *Daarnaast kan de raadsman/advocaat die de bij de schriftuur voorgestelde middelen mondeling wil toelichten of het door het openbaar ministerie ingestelde cassatieberoep mondeling wil tegenspreken daartoe een gemotiveerd verzoek doen bij de rolraadsheer. Behoudens ingeval de gronden waarop het verzoek steunt ongenoegzaam zijn of de toelichting schriftelijk is verstrekt, stelt de rolraadsheer een zitting vast voor het houden van het pleidooi.*[23] *Tenslotte vindt ook de uitspraak over een zaak op een openbare zitting plaats.*[24]
Het vorenstaande maakt duidelijk dat het verstrekken van informatie over de zitting in cassatie voor het slachtoffer eveneens van belang kan zijn.

De Afdeling adviseert gezien het vorengaande in te gaan op de informatie-verstrekking in cassatie en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

c. Artikel 6, tweede lid: «overeenkomstig de rol van het slachtoffer in het toepasselijke strafrechtsstelsel»

In het tweede lid van artikel 6 van de richtlijn zijn de rechten van het slachtoffer afhankelijk van zijn rol in het toepasselijke strafrechtstelsel.[25] *Overweging 20 van de richtlijn bevestigt dat de lidstaten hierbij enige*

[20] Artikel 413, derde lid, Sv luidt:» Indien het slachtoffer of de nabestaande in eerste aanleg gebruik heeft gemaakt van zijn recht om te verklaren op grond van artikel 51e, doet de advocaat-generaal deze schriftelijk mededeling van de datum en het tijdstip waarop de zaak op de terechtzitting zal worden behandeld.»

[21] Voor de procedure in cassatie geldt dat dit in feite een schriftelijke procedure is, A.J.A. van Dorst, *Cassatie in strafzaken*,Deventer: Kluwer 2009, blz. 78.

[22] Art. 438 Sv.

[23] Artikel VIII, Procesreglement van de strafkamer van de Hoge Raad 2013.

[24] Artikel 443 Sv.

[25] De rol van het slachtoffer in de Nederlandse strafproces kan verschillen. Hij kan worden gehoord als getuige. Op grond van artikel 12 Sv kan het slachtoffer als rechtstreeks belanghebbende beklag doen bij het gerechtshof als het strafbaar feit niet of niet verder wordt vervolgd. Voorts kan hij zich als benadeelde partij voegen ter zake van zijn vordering tot schadevergoeding. Voorts kan een slachtoffer, verzoeken om de processtukken te mogen inzien en hij kan de officier van justitie verzoeken om documenten die hij relevant acht (zoals een schriftelijke slachtofferverklaring) aan het dossier toe te voegen. Daarnaast kan hij als spreekgerechtigde het spreekrecht uitoefenen. Zie uitgebreider: Naar een tweefasenproces? Over voor- en nadelen van een strafproces in twee fasen, blz. 31 e.v.

ruimte hebben en moeten bepalen volgens welke van de in die overweging genoemde criteria de reikwijdte van de in deze richtlijn opgenomen rechten worden vastgesteld.

i. informatie over elke eindbeslissing in een strafzaak

Uit de richtlijn vloeit voort dat het slachtoffer recht heeft op informatie over de einduitspraak in de strafzaak, aldus de toelichting.[26]

Ten aanzien van het verstrekken van de eindbeslissing in een strafzaak is in het derde lid van artikel 6 van de richtlijn onder meer bepaald dat de verstrekte informatie ook de motivering of een korte samenvatting van de motivering omvat. In de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel wordt dit onderkend.[27] *In het voorgestelde artikel 51ac Sv is echter niet opgenomen dat de mededeling door de officier van justitie van de einduitspraak ook de motivering of een samenvatting van de motivering van de betrokken beslissing betreft.*

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

ii. informatie over eindbeslissing in hoger beroep en cassatie

Een definitieve einduitspraak vindt niet enkel in eerste aanleg plaats. Een einduitspraak kan ook in hoger beroep of cassatie plaatsvinden. In het voorgestelde artikel 51ac Sv wordt bepaald dat de officier van justitie aan het slachtoffer mededeling doet van de einduitspraak aan het slachtoffer. Deze mededeling is daarmee beperkt tot de eerste aanleg.

De toelichting gaat niet in op het verstrekken van informatie over de eindbeslissing (met de motivering of een korte samenvatting van de motivering van de beslissing) in hoger beroep en cassatie.

Ten aanzien van de benadeelde partij die zich in hoger beroep heeft gevoegd, houdt de wet thans in dat hij wordt geïnformeerd over de einduitspraak.[28] *Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal ten aanzien van de benadeelde partij die zich in hoger beroep heeft gevoegd, artikel 51ac Sv van overeenkomstige toepassing zijn.*
Een dergelijke schakelbepaling ontbreekt echter voor de procedure in cassatie. Voorts houden noch de bestaande regeling noch het voorstel bepalingen in betreffende hoger beroep en cassatie ten aanzien van slachtoffers die zich niet hebben gevoegd.

De Afdeling adviseert daartoe een regeling in het voorstel te treffen.

---

[26] Artikelsgewijze toelichting, Artikel I, onderdeel C, Artikel 51ac: «Zowel de richtlijn als het huidige artikel 51a, derde lid, Sv bepalen dat het slachtoffer onder meer recht heeft op informatie over de einduitspraak in de strafzaak.»

[27] Onderdelen van de richtlijn met implicaties voor de Nederlandse regelgeving, Informatie (over) de voortgang van) de zaak, paragraaf 2.6, «De informatie over een beslissing om het onderzoek niet voort te zetten of te beëindigen of de dader niet te vervolgen, moet de motivering omvatten of een korte samenvatting van de motivering van de beslissing. Dit geldt ook voor elke eindbeslissing in een strafzaak.»

[28] Artikel 421, derde lid, Sv (dat ziet op de benadeelde partij) verklaart Titel IIIa van het Eerste boek (met uitzondering van een deel van artikel 51f) van overeenkomstige toepassing. In artikel 51a, derde lid, Sv is thans opgenomen dat de officier van justitie mededeling doet over de einduitspraak. De benadeelde partij die zich in hoger beroep heeft gevoegd, wordt op grond van artikel 421, derde lid, Sv jo. 51a, derde lid, Sv mededeling wordt gedaan over de einduitspraak. Die opzet blijft met het wetsvoorstel in stand.

iii. Informatie waardoor het slachtoffer de stand kan kennen van de strafprocedure

Tenslotte merkt de Afdeling op dat uit de toelichting niet duidelijk wordt of de regering de rol van het slachtoffer dusdanig acht dat ook de informatie als opgenomen in artikel 6, tweede lid onder b van de richtlijn desgewenst verstrekt moet worden (« informatie waardoor het slachtoffer de stand kan kennen van de strafprocedure»).

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

3. Recht op informatie over zijn zaak

a. Een beslissing om het onderzoek niet voort te zetten of te beëindigen of de dader niet te vervolgen (6, eerste lid, onder a)

De Afdeling plaatst een kanttekening bij het voorgestelde artikel 51ac, derde lid. Het is de Afdeling niet duidelijk waarom in dit lid de beperking «indien en voor zover de wet tot motivering verplicht» is opgenomen. Ik heb deze formulering tegen het licht gehouden en besloten deze beperking te schrappen.

b. Het recht op informatie over het tijdstip en de plaats van de terechtzitting (6, eerste lid, onder b)

i. Hoger beroep

De Afdeling wijst er op dat de mededeling aan het slachtoffer inzake de plaats, de datum en het tijdstip van de terechtzitting, ook van toepassing is in beroep en niet is beperkt tot de eerste aanleg. Ik deel deze interpretatie.
Verder brengt de Afdeling naar voren dat artikel 413, tweede en derde lid, Wetboek van Strafvordering ten aanzien van het hoger beroep alleen betrekking heeft op de benadeelde partij die zich heeft gevoegd, respectievelijk het slachtoffer of de nabestaande betreft die in eerste aanleg gebruikt heeft gemaakt van het spreekrecht. Op basis van de richtlijn dienen ook andere slachtoffers te worden geïnformeerd.
In de huidige rechtspraktijk worden ook andere slachtoffers, dan die genoemd worden in artikel 413 Sv., op hun verzoek geïnformeerd. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heb ik artikel 413 aangepast, evenals de memorie van toelichting, zodat wordt vastgelegd dat elk slachtoffer op zijn verzoek wordt geïnformeerd.

ii. Cassatie

De Afdeling stelt op grond van artikel 6 van de richtlijn, in samenhang met overweging (31), dat het recht op informatie over het tijdstip en de plaats van de terechtzitting ook ziet op zittingen in de cassatieprocedure. Zij stelt dat het verstrekken van deze informatie voor het slachtoffer van belang kan zijn.
Ik onderken dat de bewoordingen van overweging (31) aanleiding kunnen geven tot de interpretatie van de Afdeling. Tevens stel ik vast dat de terminologie van de overweging «een zitting die verband houdt met een beroep dat is ingesteld tegen een uitspraak in de zaak», geen duidelijkheid geeft over de aard van het beroep. Mijn opvatting is dat het hier het hoger beroep betreft, maar niet het rechtsmiddel van cassatie en dat een andere interpretatie bovendien ongewenste gevolgen kan hebben. Ik baseer mij hierbij op een aantal overwegingen.

De richtlijn geeft minimumnormen voor de Europese lidstaten. In de onderhandelingen binnen de Raad en met het Europees parlement is de positie van het slachtoffer in cassatieprocedures niet aan de orde geweest. De rechterlijke organisatie en het strafprocesrecht loopt op dit punt uiteen in de diverse lidstaten. Een minimumnorm ten aanzien van de cassatiefase zou zeker aanleiding hebben gevormd voor expliciete discussie in het Europese wetgevingsproces. Dit was niet het geval. Het *impliciet* vastleggen van een minimumnorm voor lidstaten, in de veronderstelling dat niet elke lidstaat cassatieberoep kent, acht ik niet aannemelijk.

Een andere overweging is dat in de huidige opzet van het Wetboek van Strafvordering en van de Europese richtlijn de verschillende rechten van het slachtoffer – in eerste aanleg onderscheidenlijk in hoger beroep – in samenhang worden behandeld. Als er aanleiding zou zijn om de positie van het slachtoffer bij cassatieberoep te wijzigen, dan zou deze positie in den brede bezien moeten worden. Het enkele toekennen van een recht op informatie over de zitting acht ik in dit opzicht niet evenwichtig.

Tot slot is er een gerede kans dat het informeren van het slachtoffer, over zittingen in cassatie, zonder dat hij kennis heeft van de context, ongewild tot een voor het slachtoffer negatief effect leidt. Zoals de Afdeling opmerkt zijn zittingen in cassatie over het algemeen weinig inhoudelijk. Slachtoffers die informatie ontvangen over het tijdstip en de plaats van de zitting en op grond hiervan naar het gebouw van de Hoge Raad gaan om de zitting bij te wonen, lopen het risico teleurgesteld te worden, omdat de zaak op de zitting zeer kort en niet inhoudelijk wordt behandeld. Van belang hierbij is dat niet alle slachtoffers rechtsbijstand genieten; de wet verplicht hen niet hiertoe. Indien slachtoffers worden bijgestaan door een advocaat of andere juridisch deskundige dan kunnen deze erop wijzen dat het een niet inhoudelijke zitting betreft, zodat het slachtoffer ervan kan afzien om de zitting bij te wonen. Indien het slachtoffer echter geen rechtsbijstand heeft, dan kan hij door de mededeling van de zittingsdatum de indruk krijgen dat het gaat om een inhoudelijke behandeling van de strafzaak, vergelijkbaar met de behandeling in eerste aanleg of in hoger beroep. Er bestaat een reële kans dat het informeren over de zitting leidt tot teleurstelling of verwarring en dat is uiteraard ongewenst.

c. Artikel 6, tweede lid: «overeenkomstig de rol van het slachtoffer in het toepasselijke strafrechtsstelsel»

i. Informatie over elke eindbeslissing in een strafzaak.

In het voorgestelde artikel 51ac Sv. is niet opgenomen dat de mededeling door de officier van justitie van de einduitspraak ook de motivering of een samenvatting van de motivering van de betrokken beslissing betreft. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.
In het wetsvoorstel is de bedoelde motiveringsplicht niet opgenomen, omdat de motiveringsplicht bij vonnissen reeds deel uitmaakt van artikel 359 juncto de artikelen 349 en 358 Sv. Op dit punt heb ik de tekst van de memorie van toelichting aangevuld, evenals de transponeringstabel.

ii. Informatie over eindbeslissing in hoger beroep en cassatie.

De Raad van State signaleert dat de toelichting niet ingaat op het verstrekken van informatie over de eindbeslissing in hoger beroep en cassatie.

Een slachtoffer kan aanspraak maken op een afschrift van het vonnis in hoger beroep. Dit volgt uit artikel 415, tweede lid, juncto artikel 365, vierde lid Sv.
Ten aanzien van andere rechten van het slachtoffer is niet uitdrukkelijk vastgelegd dat deze rechten ook in hoger beroep van toepassing zijn. Ik acht het van belang om hierin te voorzien, mede omdat een aantal nieuwe rechten wordt geïntroduceerd op grond van de Europese richtlijn, zoals het recht op vertaling van stukken.
In lijn met hetgeen ik hierboven stelde, onder paragraaf 3.b.i., heb ik artikel 415 en de memorie van toelichting aangevuld. Door deze aanpassingen wordt vastgelegd dat in hoger beroep een aantal relevante bepalingen betreffend de rechten van het slachtoffer ook van toepassing is in hoger beroep. Hieraan verbind ik de consequentie dat het slachtoffer op zijn verzoek recht heeft om informatie te ontvangen over het instellen of afzien van hoger beroep. Ik stel daarom voor om op dit punt artikel 51ac, eerste lid aan te vullen.
In paragraaf 3.b.ii. van dit nader rapport ging ik al in op het beroep in cassatie.

iii. Informatie waardoor het slachtoffer de stand kan kennen van de strafprocedure.

De Afdeling merkt op dat niet duidelijk wordt of de informatie waardoor het slachtoffer de stand kan kennen van de strafprocedure desgewenst verstrekt moet worden. Zij adviseert hierop in de toelichting in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.
Het recht van het slachtoffer op informatie inzake de stand van zaken van de strafprocedure ligt besloten in artikel 51ac, tweede lid, eerste volzin. Deze bepaling luidt: «Aan het slachtoffer dat daarom verzoekt wordt mededeling gedaan van de aanvang en voortgang in de zaak als bedoeld in het eerste lid». In het eerste lid is sprake van «zijn recht om voldoende informatie te ontvangen over de aanvang en voortgang van de zaak, naar aanleiding van een tegen het slachtoffer begaan strafbaar feit». Ook in het huidige artikel 51a, derde lid, luidt de formulering «de aanvang en voortgang in de zaak».
In de memorie van toelichting zal ik opnemen dat deze terminologie dezelfde betekenis heeft als «de stand van de strafprocedure». Ook heb ik op dit punt de transponeringstabel inzichtelijker gemaakt.

4. Teruggave goederen

Artikel 15 van de richtlijn schrijft voor dat de lidstaten ervoor zorgen dat, bij beslissing van een bevoegde autoriteit, voorwerpen die kunnen worden teruggegeven en die in de loop van de strafprocedure in beslag zijn genomen, onverwijld aan het slachtoffer worden teruggegeven, tenzij deze voorwerpen nog nodig zijn voor de strafprocedure.
Implementatie is niet nodig nu de artikelen 116 tot en met 119a Sv de teruggave van in beslag genomen voorwerpen regelen, aldus de toelichting.[29] *Er wordt op gewezen dat uit de wetsgeschiedenis bij*

[29] «De artikelen 116 tot en met 119a Sv. regelen de teruggave en bewaring van inbeslaggenomen voorwerpen door het openbaar ministerie. Nederland voldoet hiermee aan artikel 15 van de richtlijn.» en «Bovenomschreven regeling biedt derhalve de mogelijkheid om inbeslaggenomen voorwerpen waarvan de bewaring niet langer in het belang van de strafvordering is, onverwijld terug te geven dan wel in bewaring te geven aan het slachtoffer, indien deze redelijkerwijs als rechthebbende kan worden aangemerkt. Aanpassing van artikel 116 Sv acht ik dan ook niet nodig.» Onderwerpen uit de richtlijn die reeds in de Nederlandse regelgeving of rechtspraktijk zijn voorzien, Recht op teruggave van voorwerpen, paragraaf 3.4.

artikel 116 Sv[30] blijkt dat het eerste lid van die bepaling mede tot doel heeft inbeslaggenomen voorwerpen zo snel mogelijk terug te geven.[31]

Het feit dat er een regeling bestaat die teruggave mogelijk maakt waarbij een van de doelen is dat dit zo snel mogelijk moet plaatsvinden, terwijl dit laatste slechts uit de memorie van toelichting blijkt, vormt op zichzelf geen voldoende implementatie van het vereiste van «onverwijlde» teruggave. Deze norm is immers niet in een dwingende bepaling van intern recht vervat.[32]

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel aan te passen.

4. Teruggave goederen

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen met als doel het vereiste van «onverwijlde» teruggave te implementeren.
De officier van justitie moet op grond van artikel 116, eerste lid, het beslag beëindigen en het voorwerp doen teruggeven indien het belang van de strafvordering bij het voortduren van het beslag niet of niet meer aanwezig is. Het staat buiten kijf dat in deze situatie de teruggave zonder vertraging oftewel zo spoedig mogelijk moet geschieden. Het opnemen van de toevoeging «onverwijld» acht ik overbodig aangezien de wetgever ervan moet kunnen uitgaan dat het OM haar wettelijke taken per definitie zonder vertraging uitvoert. Dit geldt te meer gezien de plicht van de officier van justitie om het slachtoffer correct te bejegenen, zoals vastgelegd in artikel 51a, tweede lid, Sv. respectievelijk in artikel 51aa, eerste lid (nieuw) Sv.
Ik wijs er op dat artikel 116, vierde lid, Sv. verder gaat dan de minimumnorm die artikel 15 van de richtlijn stelt. Het genoemde vierde lid geeft het OM de mogelijkheid om aan degene die redelijkerwijs als rechthebbende kan worden aangemerkt een voorwerp reeds aanstonds in bewaring te geven te geven, in afwachting van de mogelijkheid tot teruggave. Degene aan wie het voorwerp is afgegeven, is in dat geval bevoegd het voorwerp te gebruiken. Het vierde lid geeft hiermee een mogelijkheid voor het slachtoffer om een voorwerp in bewaring te ontvangen en te gebruiken, hoewel er nog geen uitspraak gedaan is over de teruggave.
Gezien de systematiek en inhoud van artikel 116 Sv. acht ik het toevoegen van het woord «onverwijld» onnodig.

5. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

5. Redactionele bijlage

De redactionele opmerkingen zijn verwerkt. Naar aanleiding van het vierde punt van de redactionele bijlage heb ik, waar van toepassing, de memorie van toelichting of de transponeringstabel verduidelijkt.

---

[30] Artikel 116, eerste lid: «De hulpofficier van justitie of de officier van justitie die op grond van artikel 94, derde lid, in kennis is gesteld van de kennisgeving van inbeslagneming, beslist over het voortduren van het beslag in het belang van de strafvordering. Indien dit belang niet of niet meer aanwezig is, beëindigt hij het beslag en doet hij het voorwerp teruggeven aan degene bij wie het voorwerp in beslag is genomen. De hulpofficier van justitie pleegt desgeraden overleg met de officier van justitie voordat hij de beslissing neemt.»
[31] Toelichting, Onderwerpen uit de richtlijn die reeds in de Nederlandse regelgeving of rechtspraktijk zijn voorzien, Recht op teruggave van voorwerpen, paragraaf 3.4.
[32] Hof van Justitie EU 25 mei 1982, nr. 96/81, r.o.12.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.15.0068/II

- In artikel I, onderdeel C, artikel 51ab, eerste lid schrappen: aangeboden en.
- Artikel I, onderdeel C, artikel 51ac, zesde lid. De zinsnede «als bedoeld in het vierde en vijfde lid» direct opnemen na de eerste keer dat in dit lid het woord «mededeling» staat.
- Artikel I, onderdeel E, artikel 51ca, derde lid, zoveel mogelijk redigeren als artikel 32a Sv.
- Bij de artikelsgewijze toelichting per artikel aangeven welke verplichtingen uit welk artikel van de richtlijn worden geïmplementeerd.

Transponeringstabel

- Bepalingen uit de richtlijn uitsplitsen naar artikelleden.
- Aangeven dat als een bepaling niet tot wijziging van bestaande regelgeving of nieuwe regelgeving leidt, waarom dat het geval is overeenkomstig aanwijzing 338 en de daarbij behorende toelichting.
- Aangeven of een bepaling wordt geïmplementeerd door middel van bestaande regelgeving of regelgeving die voortvloeit uit het wetsvoorstel bij voorkeur door middel van het gebruik van verschillende kolommen in de tabel.
- Bij artikel 18 van de richtlijn de beschermingsmaatregelen opnemen die worden genoemd paragraaf 2.14 (Specifieke beschermingsbehoeften en bijzondere maatregelen) blz. 44 waarbij ook de relevante maatregelen zoals genoemd in het rapport «Maatregelen ter voorkoming van secundair en herhaald slachtofferschap» waar in de voetnoot in die paragraaf naar wordt verwezen, opnemen.